



21.075

## **Message concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, des Grisons et de Neuchâtel**

du 3 décembre 2021

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral simple concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, des Grisons et de Neuchâtel.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 décembre 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Condensé

***L'Assemblée fédérale est invitée à accorder, par la voie d'un arrêté fédéral simple, la garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons de Zurich, des Grisons et de Neuchâtel. Les modifications concernées sont toutes conformes au droit fédéral; la garantie fédérale peut donc être accordée.***

*En vertu de l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Conformément à l'al. 2 du même article, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale ne remplit pas cette condition, la garantie fédérale est refusée.*

*Les modifications constitutionnelles en question ont pour objet:*

*dans le canton de Zurich:*

- les seuils de référendums financiers et les compétences financières du Grand Conseil et du Conseil d'État;*

*dans le canton des Grisons:*

- l'adoption du système de la représentation proportionnelle aux élections du Grand Conseil;*

*dans le canton de Neuchâtel:*

- l'exploitation d'énergie éolienne;*
- la destitution des membres des autorités exécutives et judiciaires;*
- les infrastructures de transports.*

# Message

## 1 Révisions constitutionnelles

### 1.1 Constitution du Canton de Zurich

#### 1.1.1 Votation populaire du 7 mars 2021

Lors de la votation populaire du 7 mars 2021, le corps électoral du canton de Zurich a accepté, par 346 541 voix contre 84 349, les modifications des art. 33, 56 et 68 de la constitution du 27 février 2005 du Canton de Zurich<sup>1</sup> (cst. ZH) concernant les seuils de référendums financiers et les compétences financières du Grand Conseil et du Conseil d'État. Par courrier du 14 avril 2021, la présidente du Conseil d'État et la chancelière ont demandé la garantie fédérale au nom du Conseil d'État du canton de Zurich.

#### 1.1.2 Seuils de référendums financiers et compétences financières du Grand Conseil et du Conseil d'État

##### Ancien texte

###### Art. 33 Référendum facultatif

<sup>1</sup> Sur demande, sont soumis au vote du peuple:

- d. les arrêtés du Grand Conseil ayant pour objet:
  1. de nouvelles dépenses uniques de plus de six millions de francs,
  2. de nouvelles dépenses périodiques de plus de 600 000 francs par année;

###### Art. 56 Compétences financières [du Grand Conseil]

<sup>1</sup> Le Grand Conseil décide à la majorité simple des votants:

- d. de l'aliénation de valeurs patrimoniales de plus de 3 millions de francs servant à des fins publiques.

<sup>2</sup> Doivent être approuvées à la majorité de tous les membres du Conseil:

- a. les nouvelles dépenses uniques excédant 3 millions de francs;
- b. les nouvelles dépenses périodiques excédant 300 000 francs par année;

##### Nouveau texte

###### Art. 33, al. 1, let. d

<sup>1</sup> Sur demande, sont soumis au vote du peuple:

- d. les arrêtés du Grand Conseil ayant pour objet:
  1. de nouvelles dépenses uniques de plus de 4 millions de francs,
  2. de nouvelles dépenses périodiques de plus de 400 000 francs par année;

###### Art. 56, al. 1, let. d, et 2, let. a et b

<sup>1</sup> Le Grand Conseil décide à la majorité simple des votants:

- d. de l'aliénation de valeurs patrimoniales de plus de 4 millions de francs servant à des fins publiques.

<sup>2</sup> Doivent être approuvées à la majorité de tous les membres du Conseil:

- a. les nouvelles dépenses uniques excédant 4 millions de francs;
- b. les nouvelles dépenses périodiques excédant 400 000 francs par année;

<sup>1</sup> RS 131.211

**Ancien texte**

**Art. 68** Compétences financières  
[du Conseil d'État]

<sup>2</sup> Dans les limites du budget, il décide:

- a. des nouvelles dépenses uniques n'excédant pas 3 millions de francs;
- b. des nouvelles dépenses périodiques n'excédant pas 300 000 francs par année;

<sup>3</sup> Il décide de l'aliénation de valeurs patrimoniales servant à des fins publiques qui n'excèdent pas 3 millions de francs.

**Nouveau texte**

*Art. 68, al. 2, let. a et b, et 3*

<sup>2</sup> Dans les limites du budget, il décide:

- a. des nouvelles dépenses uniques n'excédant pas 4 millions de francs;
- b. des nouvelles dépenses périodiques n'excédant pas 400 000 francs par année;

<sup>3</sup> Il décide de l'aliénation de valeurs patrimoniales servant à des fins publiques qui n'excèdent pas 4 millions de francs.

Aux termes de l'art. 39, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>2</sup>, les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend également leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.).

Les modifications de la cst. ZH prévoient un abaissement des seuils de référendums financiers pour les nouvelles dépenses uniques de plus de 6 millions de francs à plus de 4 millions de francs et pour les nouvelles dépenses périodiques de plus de 600 000 francs par année à plus de 400 000 francs par année. Ces dépenses doivent être approuvées à la majorité de tous les membres du Grand Conseil. S'agissant de l'aliénation de valeurs patrimoniales de plus de 4 millions de francs servant à des fins publiques, le Grand Conseil décide à la majorité simple des votants. Enfin, les modifications prévoient une augmentation des compétences financières du Conseil d'État pour les nouvelles dépenses uniques et l'aliénation de valeurs patrimoniales servant à des fins publiques de 3 millions de francs à 4 millions de francs et pour les nouvelles dépenses périodiques de 300 000 francs par année à 400 000 francs par année.

Les modifications concernent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et entrent dans l'autonomie d'organisation du canton. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

## **1.2 Constitution du Canton des Grisons**

### **1.2.1 Votation populaire du 13 juin 2021**

Lors de la votation populaire du 13 juin 2021, le corps électoral du canton des Grisons a accepté, par 58 866 voix contre 15 761, la modification de l'art. 27, al. 2, de la constitution du 18 mai 2003 / 14 septembre 2003 du Canton des Grisons<sup>3</sup> (cst. GR) concernant l'adoption du système de la représentation proportionnelle aux élections du Grand Conseil. Par courrier du 2 juillet 2021, la chancelière suppléante a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État des Grisons.

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> RS 131.226

## 1.2.2 Adoption du système de la représentation proportionnelle aux élections du Grand Conseil

### Ancien texte

**Art. 27** Composition et élection  
[du Grand Conseil]

<sup>2</sup> Ses membres sont élus au scrutin majoritaire.

### Nouveau texte

*Art. 27, al. 2*

<sup>2</sup> Ses membres sont élus au scrutin proportionnel. La loi peut prévoir des quorums et une clause majoritaire.

L'élection du Grand Conseil du canton des Grisons au scrutin majoritaire a fait l'objet de l'ATF 145 I 259 du 29 juillet 2019. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a jugé le système électoral, tel qu'il était établi dans le canton des Grisons, partiellement inconstitutionnel. D'une part, il a jugé que l'égalité de la force électorale (*Stimmkraft- bzw. Stimmgewichtsgleichheit*), principe découlant de l'art. 34, al. 2, Cst., n'est pas respecté dans le cercle électoral d'Avers, celui-ci ayant une population trop faible et dès lors un poids électoral trop fort en comparaison des autres cercles<sup>4</sup>. D'autre part, il a jugé que le non-respect de l'égalité d'influence sur le résultat (*Erfolgswertgleichheit*), principe découlant également de l'art. 34, al. 2, Cst., est inadmissible pour les cercles électoraux de 7000 habitants de nationalité suisse ou plus, soit pour les 6 cercles les plus grands du canton<sup>5</sup>.

La modification de l'art. 27, al. 2, cst. GR prévoit à la 1<sup>re</sup> phrase que le Grand Conseil est élu au scrutin proportionnel et ne l'est donc plus au scrutin majoritaire. Selon l'art. 27, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, cst. GR, la loi peut prévoir des quorums et une clause majoritaire. La nouvelle teneur de l'art. 27 cst. GR est mise en œuvre par la loi cantonale du 16 février 2021 sur l'élection du Grand Conseil (LEGC GR)<sup>6</sup>. Selon l'art. 25, al. 1, LEGC GR, la répartition biproportionnelle des sièges du Grand Conseil s'applique, méthode aussi appelée «double Pukelsheim»<sup>7</sup>. Selon l'art. 26 LEGC GR, un groupe de listes ne prend part à la répartition des sièges que s'il reçoit au minimum 3 % des votes au niveau cantonal (quorum). Selon l'art. 28, al. 2, LEGC GR, la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix dans un cercle électoral reçoit au minimum un siège (clause majoritaire). Dans les cercles, comme celui d'Avers, qui n'ont qu'un siège, la clause majoritaire a dès lors pour conséquence qu'en principe le scrutin majoritaire s'applique dans ces cercles. Toutefois, selon l'art. 28, al. 3 et 4, LEGC GR, si l'application de la clause majoritaire devait changer le nombre de sièges attribués aux cercles électoraux ou aux groupes de listes au niveau cantonal, la clause serait atténuée jusqu'à ce que la répartition des sièges aux cercles électoraux et la première répartition des sièges (*Oberzuteilung*) soient respectées. Enfin, l'annexe 1 LEGC GR reprend les 39 cercles électoraux du droit actuel, en particulier le cercle électoral d'Avers et les 6 cercles les plus grands.

Tenant compte des considérations du Tribunal fédéral<sup>8</sup>, le canton des Grisons, en modifiant l'art. 27, al. 2, cst. GR, passe du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel

<sup>4</sup> Cf. ATF 145 I 259 consid. 7.3.

<sup>5</sup> Cf. ATF 145 I 259 consid. 8.4 s.

<sup>6</sup> RSG 150.400

<sup>7</sup> Cf. ATF 136 I 364 consid. 3.1.

<sup>8</sup> Cf. ATF 145 I 259 consid. 9.

pour les élections du Grand Conseil. Les dispositions cantonales d'exécution indiquent que la nouvelle disposition constitutionnelle peut être appliquée conformément au droit fédéral: bien que les cercles électoraux restent les mêmes, la répartition des sièges selon la méthode double Pukelsheim assure que l'égalité de la force électorale et l'égalité d'influence sur le résultat sont respectées au niveau cantonal. Dans la mesure où la répartition des sièges aux cercles électoraux ou aux groupes de listes au niveau cantonal devra primer la clause majoritaire en cas de contradiction, la clause peut, elle aussi, être appliquée de manière conforme au droit fédéral. Enfin, les quorums légaux sont également conformes au droit fédéral<sup>9</sup>. La modification de l'art. 27, al. 2, cst. GR est conforme au droit fédéral et peut être garantie.

### 1.3 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel

#### 1.3.1 Votation populaire du 18 mai 2014

Lors de la votation populaire du 18 mai 2014, le corps électoral du canton de Neuchâtel a accepté, par 40 624 voix contre 19 128, la modification de l'art. 5, al. 1, let. 1, et le nouvel art. 5a de la constitution du 24 septembre 2000 de la République et Canton de Neuchâtel<sup>10</sup> (cst. NE) concernant l'exploitation d'énergie éolienne. Par courrier du 26 mars 2021, la chancelière a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel.

#### 1.3.2 Exploitation d'énergie éolienne

##### Ancien texte

**Art. 5** Tâches de l'État et des communes

<sup>1</sup> Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'État et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment:

1. l'approvisionnement en eau et en énergie, la gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables, ainsi que l'encouragement à l'utilisation des ressources renouvelables;

##### Nouveau texte

*Art. 5, al. 1, let. 1*

<sup>1</sup> Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'État et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment:

1. l'approvisionnement en eau et en énergie suffisant, diversifié, sûr et économique, la gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables en favorisant les économies d'énergie, ainsi que l'encouragement à l'utilisation des ressources indigènes et renouvelables;

<sup>9</sup> Cf. par ex. § 61, al. 2, de la constitution du 25 juin 1980 du Canton d'Argovie, RS 131.227, garanti par l'Assemblée fédérale à l'art. 1, ch. 4, de l'arrêté fédéral du 18 décembre 2008 accordant la garantie fédérale à des constitutions cantonales révisées, FF 2009 465.

<sup>10</sup> RS 131.233

*Art. 5a* Énergie éolienne [titre marginal]

<sup>1</sup> L'implantation d'éoliennes est autorisée dans un maximum de cinq sites.

<sup>2</sup> La loi définit les sites et fixe le nombre maximum d'éoliennes par site.

Aux termes de l'art. 89, al. 1 et 2, Cst., la Confédération et les cantons, dans les limites de leurs compétences respectives, s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie. Aux termes de l'art. 75, al. 1, Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire<sup>11</sup>. Enfin, en vertu de l'art. 3 Cst., les cantons sont compétents pour régler les tâches publiques cantonales.

La modification de l'art. 5, al. 1, let. 1, cst. NE prévoit que dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, le canton et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment l'approvisionnement en eau et en énergie suffisant, diversifié, sûr et économique, la gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables en favorisant les économies d'énergie, ainsi que l'encouragement à l'utilisation des ressources indigènes et renouvelables. Selon le nouvel art. 5a cst. NE, l'implantation d'éoliennes est autorisée dans un maximum de 5 sites. La loi définit les sites et fixe le nombre maximum d'éoliennes par site.

Les présentes modifications de la cst. NE concernent l'aménagement du territoire et la politique énergétique, notamment sur le plan de l'énergie éolienne. Elles entrent dans la compétence des cantons de régler les tâches publiques cantonales, que les art. 75, al. 1, et 89, al. 1 et 2, Cst. laissent aux cantons. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

### 1.3.3 Votation populaire du 30 novembre 2014

Lors de la votation populaire du 30 novembre 2014, le corps électoral du canton de Neuchâtel a accepté, par 43 455 voix contre 4498, les nouveaux art. 50a et 95, al. 6, cst. NE concernant la destitution des membres des autorités exécutives et judiciaires. Par courrier du 26 mars 2021, la chancelière a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel.

<sup>11</sup> Cf. aussi art. 10, al. 1, de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie, RS 730.0.

### 1.3.4 Destitution des membres des autorités exécutives et judiciaires

#### Ancien texte

#### Art. 95 Organisation

#### Nouveau texte

*Art. 50a* Destitution [titre marginal]

La loi peut prévoir la destitution des membres du Conseil d'État et des autorités judiciaires, de même que la dissolution du Conseil d'État. Elle en règle la procédure et les conditions.

*Art. 95, al. 6*

<sup>6</sup> La loi peut prévoir la destitution des membres du Conseil communal. Elle en règle la procédure et les conditions.

Aux termes des art. 122, al. 2, et 123, al. 2, Cst., l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil et de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. Aux termes de l'art. 50, al. 1, Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. La souveraineté des cantons au sens de l'art. 3 Cst. comprend également leur autonomie d'organisation. La Confédération respecte cette autonomie (art. 47, al. 2, Cst.). Selon les nouveaux art. 50a et 95, al. 6, cst. NE, la loi peut prévoir la destitution des membres du Conseil d'État et du Conseil communal ainsi que des autorités judiciaires, de même que la dissolution du Conseil d'État. Elle en règle la procédure et les conditions. Les présentes modifications de la cst. NE entrent dans l'autonomie d'organisation des cantons et la compétence que les art. 50, al. 1, 122, al. 2, et 123, al. 2, Cst. laissent aux cantons. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

### 1.3.5 Votation populaire du 28 février 2016

Lors de la votation populaire du 28 février 2016, le corps électoral du canton de Neuchâtel a accepté, par 54 664 voix contre 10 277, le nouvel art. 5b cst. NE et les nouvelles dispositions transitoires relatives à cette modification concernant les infrastructures de transports. Par courrier du 26 mars 2021, la chancelière a demandé la garantie fédérale au nom de la Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel.

### 1.3.6 Infrastructures de transports

#### Ancien texte

#### Nouveau texte

*Art. 5b* Transports [titre marginal]

<sup>1</sup> L'entretien et le développement des infrastructures de transports sont dictés par une politique globale de mobilité planifiée sur le long terme.

<sup>2</sup> Celle-ci favorise la complémentarité des modes de transports, la desserte de toutes les régions du canton ainsi que les connexions vers l'extérieur.

<sup>3</sup> La loi définit les modalités de mise en œuvre de la politique globale de mobilité.

*Dispositions transitoires à la modification du 3 décembre 2015*

<sup>1</sup> Afin d'entreprendre sans délai la réalisation d'une liaison ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds dans le cadre global du projet de RER neuchâtelois, en cas de décision favorable de la Confédération sur la prise en charge financière de cette infrastructure, l'État de Neuchâtel ou une société de financement mandatée par ses soins est autorisé à contracter un emprunt et à en assumer la charge d'intérêts passifs.

<sup>2</sup> La loi définit les modalités de financement et les échéances s'y rapportant.

<sup>3</sup> Les présentes dispositions transitoires sont applicables jusqu'à l'achèvement du paiement des intérêts passifs liés à la réalisation de la ligne directe.

<sup>4</sup> Le Grand Conseil constate l'avènement de ce moment par décret, dont la promulgation entraîne l'abrogation de la présente disposition transitoire.

Aux termes de l'art. 87 Cst., la législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques et la navigation relève de la compétence de la Confédération. Aux termes de l'art. 83, al. 1, Cst., la Confédération et les cantons veillent à garantir l'existence d'une infrastructure routière suffisante dans toutes les régions du pays. La Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays (art. 81a, al. 1, Cst.). Aux termes de l'art. 87a, al. 1 et 3, Cst., la Confédération prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire. Les cantons participent de manière appropriée au financement.

Selon le nouvel art. 5b cst. NE, l'entretien et le développement des infrastructures de transports sont dictés par une politique globale de mobilité planifiée sur le long terme. Celle-ci favorise la complémentarité des modes de transports, la desserte de toutes les régions du canton ainsi que les connexions vers l'extérieur. La loi définit les modalités

de mise en œuvre de la politique globale de mobilité. Les disposition transitoire relative à cette modification prévoient notamment qu'afin d'entreprendre la réalisation d'une liaison ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, en cas de décision favorable de la Confédération sur la prise en charge financière de cette infrastructure, le canton ou une société de financement mandatée par ses soins est autorisé à contracter un emprunt et à en assumer la charge d'intérêts passifs.

Les présentes modifications de la cst. NE entrent dans la compétence que les art. 81a, al. 1, 83, al. 1, et 87a, al. 3, Cst. laissent aux cantons. Elles ne contreviennent pas aux art. 87 et 87a, al. 1, Cst. ni au droit fédéral applicable dans ces domaines. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent être garanties.

## **2 Aspects juridiques**

### **2.1 Conformité au droit fédéral**

L'examen effectué montre que les modifications des constitutions des cantons de Zurich, des Grisons et de Neuchâtel remplissent les conditions posées par l'art. 51 Cst. Elles peuvent donc recevoir la garantie fédérale.

### **2.2 Compétence de l'Assemblée fédérale**

En vertu des art. 51, al. 2, et 172, al. 2, Cst., l'autorité compétente pour accorder la garantie est l'Assemblée fédérale.

### **2.3 Forme de l'acte à adopter**

La garantie est octroyée sous la forme d'un arrêté fédéral simple, dans la mesure où ni la Cst. ni la loi ne prévoient de référendum (cf. art. 141, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 163, al. 2, Cst.).